



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2016

Jugend- und Ausländermotionen: Politische Mitwirkungsrechte von Personen ohne Stimmrecht – ein neues Phänomen auf Gemeindeebene

Bisaz, Corsin

Abstract: Politische Rechte stehen in Gemeinden ohne Ausländerstimmrecht grundsätzlich nur volljährigen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern zu. Personen ohne Stimmrecht, namentlich Jugendliche sowie Ausländerinnen und Ausländer, müssen sich mit dem Petitionsrecht begnügen, wollen sie ihre politischen Anliegen in staatliche Institutionen einbringen. Vor diesem Hintergrund überrascht, dass eine wachsende Zahl Gemeinden das Motionsrecht und weitere bislang ausschliesslich parlamentarische Instrumente neuerdings Personen ohne Stimmrecht als Mitwirkungsrechte einräumen. Die Ausgestaltung der Jugend- und Ausländermotion variiert dabei, wie eine summarische Bestandsaufnahme zeigt. Zu klären ist insbesondere, ob es sich bei diesen Mitwirkungsrechten um politische Rechte im Sinne von Art. 34 Abs. 1 BV handelt. Aus rechtspolitischer Sicht interessiert zudem, welche Überlegungen für respektive gegen eine Einräumung politischer Mitwirkungsrechte ausschliesslich an Nicht-Stimmberechtigte sprechen.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-126945>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Bisaz, Corsin (2016). Jugend- und Ausländermotionen: Politische Mitwirkungsrechte von Personen ohne Stimmrecht – ein neues Phänomen auf Gemeindeebene. *Aktuelle Juristische Praxis (AJP)*:1356-1367.



Jugend- und Ausländermotionen

Politische Mitwirkungsrechte von Personen ohne Stimmrecht – ein neues Phänomen auf Gemeindeebene

CORSIN BISAZ*

Politische Rechte stehen in Gemeinden ohne Ausländerstimmrecht grundsätzlich nur volljährigen Schweizer Bürgerinnen und Bürgern zu. Personen ohne Stimmrecht, namentlich Jugendliche sowie Ausländerinnen und Ausländer, müssen sich mit dem Petitionsrecht begnügen, wollen sie ihre politischen Anliegen in staatliche Institutionen einbringen. Vor diesem Hintergrund überrascht, dass eine wachsende Zahl Gemeinden das Motionsrecht und weitere bislang ausschliesslich parlamentarische Instrumente neuerdings Personen ohne Stimmrecht als Mitwirkungsrechte einräumen. Die Ausgestaltung der Jugend- und Ausländermotion variiert dabei, wie eine summarische Bestandesaufnahme zeigt. Zu klären ist insbesondere, ob es sich bei diesen Mitwirkungsrechten um politische Rechte im Sinne von Art. 34 Abs. 1 BV handelt. Aus rechtspolitischer Sicht interessiert zudem, welche Überlegungen für respektive gegen eine Einräumung politischer Mitwirkungsrechte ausschliesslich an Nicht-Stimmberechtigte sprechen.

Dans les communes n'ayant pas introduit le droit de vote pour les étrangers, les droits politiques n'appartiennent en principe qu'aux citoyens et citoyennes suisses majeurs. Les personnes sans droit de vote, soit les jeunes et les étrangers, doivent se contenter du droit de pétition s'ils souhaitent porter leurs revendications politiques devant les institutions étatiques. Dans ce contexte, il paraît surprenant qu'un nombre croissant de communes accordent aux personnes sans droit de vote un droit de motion et d'autres instruments jusqu'ici exclusivement parlementaires en leur reconnaissant des droits de participation. Les modalités de ces motions des jeunes et des étrangers varient, comme le révèle un état des lieux sommaire. Il faut en particulier se demander si ces droits de participation sont des droits politiques au sens de l'art. 34 al. 1 Cst. D'un point de vue de politique législative, il est en outre intéressant de se pencher sur les considérations qui plaident pour ou contre l'octroi de droits de participation politique aux seules personnes n'ayant pas le droit de vote.

Inhaltsübersicht

- I. Die Dichotomie stimmberechtigt – nicht stimmberechtigt
- II. Ausweitung der Trägerschaft der «Volksmotion»
- III. Formen der Jugend- und Ausländermotion
 - A. Direkte Vorstossrechte
 1. Die Jugendmotion in Muri bei Bern
 2. Der Jugend- und Ausländerantrag in Burgdorf
 3. Die Partizipationsmotion in der Stadt Bern
 4. Der Jugendvorstoss in Thun
 5. Das Vorschlagsrecht für Schweizer Jugendliche in Olten
 6. Der Jugendlichen-Vorstoss in der Stadt St. Gallen
 7. Ausblick: Der Ausländeranzug im Kanton Basel-Stadt (überwiesene Motion)
 - B. Indirekte Vorstossrechte
 1. Das Jugendparlament in Köniz
 2. Der Jugendrat in Worb
 3. Das Kinder- und das Jugendparlament in der Stadt Luzern
 4. Das Kinder- und das Jugendparlament in der Stadt Bern
 5. Die Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten in der Stadt St. Gallen
- IV. Rechtliche Qualifikation und systematische Einordnung
 - A. Über der Schwelle: die «politischen Rechte»
 - B. Unter der Schwelle: die Petition
 - C. Bedeutung der Unterscheidung

- D. Einordnung des Motionsrechts von Personen ohne Stimmrecht
- V. Würdigung
 - A. Argumente
 - B. Bedürfnis? Symbolik?
 - C. Politische Mitwirkungsrechte nur für bestimmte Personengruppen

Viele Gemeinden haben in den letzten Jahren die Einführung von politischen Mitwirkungsrechten diskutiert, die ausschliesslich oder in erster Linie Gruppen von Personen ohne Stimmrecht zukommen: Jugendlichen und/oder Ausländerinnen und Ausländern.¹ Einige Gemeinden haben entsprechende Instrumente bereits eingeführt, weitere bereiten ihre Einführung vor. Die Ausgestaltung dieser Instrumente variiert, ihre Rechtskonformität ist häufig umstritten. Dieser Beitrag bietet eine erste summarische Bestandesaufnahme, rechtliche Qualifikation und systematische Einordnung sowie Würdigung dieser speziellen politischen Mitwirkungsinstrumente.

* CORSIN BISAZ, Dr. iur. et lic. phil., Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA).

Ich danke Prof. Dr. ANDREAS GLASER und NEVIN M. BUCHER (MLaw) für die kritische Durchsicht einer früheren Fassung dieses Aufsatzes, MARCO EHRTAT für die Unterstützung bei den Recherchen sowie allen kontaktierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Gemeindeverwaltungen für ihre Auskünfte.

¹ Die Definition der «Jugendlichen» und der «Ausländerinnen und Ausländern» (wie auch der «Kinder»), denen diese Mitwirkungsrechte eingeräumt werden, variiert dabei, wie noch zu thematisieren sein wird.

I. Die Dichotomie stimmberechtigt – nicht stimmberechtigt

Stimmberechtigte verfügen grundsätzlich über die in einer politischen Entität eingeräumten politischen Rechte – über alle politischen Rechte und im gleichen, nämlich vollen, Umfang. Der Grundsatz politischer Gleichheit aller Stimmberechtigten bildet seit jeher das Wesensmerkmal der Demokratie, wobei heute alle stimmbfähigen Staatsangehörigen stimmberechtigt sein müssen.²

Ausnahmen von der politischen Gleichheit bestehen in der Schweiz jedoch bei jenen Personengruppen, die hier interessieren: bei Jugendlichen und bei Personen ohne Schweizer Bürgerrecht, soweit diese das Stimmrecht besitzen. So werden Jugendlichen im Kanton Glarus die politischen Rechte bereits im Alter von 16 Jahren eingeräumt, das passive Wahlrecht ist jedoch davon ausgenommen.³ Auch in den Kantonen und Gemeinden mit Ausländerstimmrecht werden die politischen Rechte in der Regel nur in einem beschränkten Umfang eingeräumt.⁴ Wie es für die Stimmberechtigten grundsätzlich gilt, dass sie über alle jeweils institutionalisierten politischen Rechte vollumfänglich verfügen, sind Nicht-Stimmberechtigte grundsätzlich von allen politischen Rechten ausgeschlossen.⁵

II. Ausweitung der Trägerschaft der «Volksmotion»

Eine womöglich paradigmatische Entwicklung ist in der Ausweitung der Trägerschaft und des Inhalts des bisherigen Instruments der «Volksmotion»⁶ wie jüngst in der Stadt Luzern zu beobachten. Die vorbestehende, auf 100 Schweizer Bürgerinnen und Bürger beschränkte Volksmotion⁷ wurde nämlich Anfang 2015 durch den

«Bevölkerungsantrag» ersetzt. Dieser erlaubt 200 mindestens 18-jährigen Einwohnerinnen und Einwohnern mit Schweizer Bürgerrecht oder mit Niederlassungsbewilligung, Anträge an das Stadtparlament zu richten.⁸ Der Grosse Stadtrat hat diese Anträge sinngemäss als Motion zu behandeln, oder dann als Postulat, falls dies im Antrag so gewünscht wird oder die Voraussetzungen für eine Motion nicht gegeben sind.⁹ Ein Bevölkerungsantrag hat einen Titel, ein begründetes Begehren, die persönlichen Angaben und Unterschrift der Unterstützenden sowie die Namen und Adressen von mindestens drei Stimmberechtigten als Vertretung der Antragstellenden zu enthalten.¹⁰ Die Vertretung der Antragstellenden hat das Recht, sich in einer vorberatenden Kommission des Grossen Stadtrates zum eingereichten Bevölkerungsantrag zu äussern¹¹ und die Möglichkeit, diesen bis spätestens zu Beginn derjenigen Ratssitzung, für welche er zur Behandlung traktandiert ist, zurückzuziehen.¹²

Nach Meinung des Luzerner Stadtrats positioniert der Wechsel von der Volksmotion zum Bevölkerungsantrag dieses Antragsrecht *«systematisch und inhaltlich neu», «weg von den Volksrechten und hin zu einer analogen Regelung, wie sie beim Postulatsrecht des Kinder- und des Jugendparlaments bereits heute vorgesehen ist»*.¹³ Zwei Bevölkerungsanträge sind bis heute (August 2016) eingegangen.

In der baselstädtischen Gemeinde Riehen besteht seit 2002 ebenfalls eine Form der Volksmotion, die zusätzlich noch von Jugendlichen unterstützt werden kann: 100 mindestens 14-jährige Einwohner jeder Nationalität sind berechtigt, dem Einwohnerrat begründete Begehren zu Themen in dessen Zuständigkeitsbereich als «Volksan-

² Siehe Art. 25 Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR; SR 0.103.2).

³ Art. 56 I i.V.m. 57 KV GL (Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 [GS/GL I A/1/1; SR 131.217]).

⁴ Vgl. zum Ganzen CORSIN BISAZ, Das Ausländerstimmrecht in der Schweiz, Formen und Rechtsungleichheiten, in: Andreas Glaser (Hrsg.), Politische Rechte für Ausländer/innen?, Zürich/Basel/Genf 2016 (im Erscheinen).

⁵ Vgl. auf kantonaler Ebene immerhin die ausserrhodische «Volksdiskussion», die sämtlichen Kantonseinwohnerinnen und -einwohnern offensteht (Art. 56 KV AR [Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhodens vom 30. April 1995 (bGS/AR 111.1; SR 131.224.1)]; JÖRG SCHOCH, Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung, 30. April 1995, Herisau 1996, 103 f.).

⁶ Zur Volksmotion vgl. YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2396–2415.

⁷ Diese stand 100 Stimmberechtigten zu (Art. 16 I Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999) und wurde von 2001 bis 2015 36-mal benutzt.

⁸ Art. 29a I und III Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 i.V.m. Art. 101 und 101a Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000. Vgl. Bericht und Antrag des Stadtrats an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 18. September 2013 (StB 707), B+A 19/2013, Erweiterung der Mitwirkungsrechte im Parlamentsbetrieb durch den Bevölkerungsantrag, Änderung der Gemeindeordnung.

⁹ Art. 29a III Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 i.V.m. Art. 101a II Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000. Für eine Übersicht über die parlamentarischen Vorstossrechte siehe ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, N 172–187.

¹⁰ Art. 101 III Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000.

¹¹ Art. 101a Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000.

¹² Art. 101a VII Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000.

¹³ Bericht und Antrag des Stadtrats an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 18. September 2013 (FN 8), 2 und 7.

regung» zu unterbreiten.¹⁴ Diese ist sinngemäss wie eine Motion zu behandeln.¹⁵ Bisher wurde sie zweimal benutzt, wobei eine davon in eine Petition umgewandelt wurde, da sie die materiellen Voraussetzungen einer «Volksanregung» nicht erfüllte.¹⁶

Der Volksanregung in Riehen sehr ähnlich ist die seit 2003 bestehende Volksmotion in Zollikofen im Kanton Bern. Diese wird durch ein Volkspostulat ergänzt.¹⁷ Bislang kamen in Zollikofen drei Volksmotionen zustande.¹⁸

III. Formen der Jugend- und Ausländermotion

Die auf nicht stimmberechtigte Einwohner ausgeweitete Volksmotion und die Volksdiskussion ignorieren den angesprochenen Gegensatz zwischen Stimmberechtigten und Nicht-Stimmberechtigten. Da sie politisch schwache Instrumente darstellen und vom Volk gutgeheissen wurden, bestehen kaum Gründe zur Kritik. Obwohl es sich bei den Jugend- und Ausländermotionen um zumindest vergleichbare Instrumente handelt, stellt sich die Situation jedoch grundlegend anders dar, da diese den Gegensatz nicht (nur) ignorieren, sondern ihn gleich umkehren: Die Jugend- und Ausländermotion steht nämlich meist ausschliesslich Nicht-Stimmberechtigten zu, die Stimmberechtigten sind entsprechend meist davon ausgeschlossen.

Die folgende Auswahl von Beispielen der Jugend- und Ausländermotionen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit;¹⁹ es handelt sich vielmehr um aktuelle

Fälle und solche, die anderen Gemeinden als Vorbilder dienen und/oder gedient haben. Auffällig ist, dass einzelne bernische Gemeinden bereits früh solche Instrumente eingeführt haben und diese im Kanton Bern überdurchschnittliche Verbreitung fanden;²⁰ es ist daher kein Zufall, dass sich unter den Beispielen mehrere Berner Gemeinden finden.

Bei den Vorstossrechten ist zu unterscheiden zwischen direkten, die Jugendlichen und/oder Ausländerinnen und Ausländern zustehen, und indirekten, deren Träger stattdessen Institutionen sind, welche Jugendliche und/oder Ausländerinnen und Ausländer repräsentieren.

A. Direkte Vorstossrechte

1. Die Jugendmotion in Muri bei Bern

Seit dem Jahr 2000 können in Muri 40 in der Gemeinde wohnhafte Jugendliche im Alter zwischen 13 und 18 Jahren unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit mit einer Motion Anträge auf die Behandlung eines die Gemeinde betreffenden Gegenstands stellen.²¹ Der Antrag muss begründet werden²² und kann mehrere Gegenstände betreffen, soweit zwischen diesen ein sachlicher Zusammenhang besteht.²³ Der Präsident des Grossen Gemeinderates bringt die Motion dem Parlament zur Kenntnis und dieses entscheidet dann, ob es sie entgegennimmt und ob es sie in ein Postulat umwandeln möchte.²⁴ Der erstunterzeichnende Antragsteller ist von allen relevanten Entscheidungen zur Jugendmotion zuhanden der Mitunterzeichnenden schriftlich zu orientieren.²⁵ Bisher sind insgesamt

¹⁴ Art. 14 I Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 27. Februar 2002. Ist der Einwohnerrat für ein als Volksanregung eingereichtes Begehren nicht zuständig, so leitet er dieses an den Gemeinderat weiter (Art. 14 III Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde Riehen vom 27. Februar 2002).

¹⁵ Art. 18 IV i.V.m. 36 Geschäftsordnung des Einwohnerrats der Einwohnergemeinde Riehen vom 24. Oktober 2002. Eine Umwandlung der Motion in eine Interpellation («Anzug») durch den Einwohnerrat scheint zulässig (Art. 18 IV i.V.m. 36 III Geschäftsordnung des Einwohnerrats der Einwohnergemeinde Riehen vom 24. Oktober 2002).

¹⁶ Auskunft vom 10. August 2016 von U. Denzler, Generalsekretär Gemeinde Riehen.

¹⁷ Diese beiden Mitwirkungsinstrumente werden ebenfalls 100 Einwohnern ab dem zurückgelegten vierzehnten Altersjahr eingeräumt (Art. 41 I Gemeindeverfassung der Einwohnergemeinde Zollikofen vom 30. November 2003). Nach dessen Einreichung können die Antragstellenden das Begehren nicht mündlich begründen, ändern oder umwandeln (siehe Art. 45 III Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Einwohnergemeinde Zollikofen vom 22. März 2006).

¹⁸ Auskunft vom 9. August 2016 von Gemeindeschreiber S. Sutter.

¹⁹ Tatsächlich existiert ein Motionsrecht für Jugendliche bspw. auch in Münchenbuchsee und weiteren Gemeinden. Zudem bestehen Bestrebungen hierzu in weiteren Gemeinden: In der Zürcher Stadt Us-

ter etwa, wo der Gemeinderat die Motion 571/2013 zur Einführung der Jugendmotion am 10. Februar 2014 für erheblich erklärt hat; oder auch in Moutier (siehe die Motion 596 vom 29. Juni 2015).

²⁰ Ein Erklärungsansatz hierfür könnte darin gesehen werden, dass der Kanton Bern als eine seltene Ausnahme in der Schweiz politische Antragsrechte von Körperschaften, nämlich von den drei Landeskirchen, kennt: Diese verfügen in den sie betreffenden kantonalen und interkantonalen Angelegenheiten über ein Vorberatungs- und Antragsrecht (Art. 122 III KV BE [Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG/BE 101.1; SR 131.212)]; vgl. dazu URS BOLZ, Materialien und Kommentare, in: Walter Kälin, Urs Bolz [Hrsg.], Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, 225, 557 ff.; und HANGARTNER/KLEY [FN 6], N 2415). Möglicherweise dienten sie als Vorbild bei der Einführung von parlamentarischen Vorstossrechten von Jugendparlamenten in bernischen Gemeinden.

²¹ Art. 30 I Gemeindeordnung von Muri bei Bern vom 23. Mai 2000.

²² Siehe Art. 88 III Satz 2 Reglement über die politischen Rechte der Gemeinde Muri bei Bern vom 24. September 2000.

²³ Art. 30 II Gemeindeordnung von Muri bei Bern vom 23. Mai 2000.

²⁴ Art. 88 IV, V und VII Reglement über die politischen Rechte der Gemeinde Muri bei Bern vom 24. September 2000.

²⁵ Art. 88 VIII Reglement über die politischen Rechte der Gemeinde Muri bei Bern vom 24. September 2000; vgl. zum Ganzen auch

fünf Jugendmotionen und ein Jugendpostulat eingereicht worden.²⁶

Bei der Einführung der Jugendmotion in der Stadt Bern 2003 wurde wiederholt auf die positiven Erfahrungen mit der Jugendmotion in Muri bei Bern verwiesen.²⁷

2. Der Jugend- und Ausländerantrag in Burgdorf

Nachdem bereits seit dem Jahr 2000 ein Jugendantragsrecht bestand, wurde 2008 im bernischen Burgdorf das Instrument des Jugend- und Ausländerantrags eingeführt.²⁸ Die Form des Ausländerantrags wurde dem Jugendantrag nachgebildet.²⁹ Dieser Jugend- und Ausländerantrag erlaubt es Personengruppen, dem Stadtrat Motionen, Postulate oder Interpellationen einzureichen.³⁰ Träger des Rechts sind jeweils 30 Einwohnerinnen und Einwohner Burgdorfs, die entweder 14 bis 18 Jahre alt sind oder solche ab 14 Jahren, die über keine Schweizer Staatsbürgerschaft, jedoch über eine Niederlassungs- oder Aufenthaltbewilligung (Ausländerausweis B oder C) verfügen.³¹ Die Anträge sind kurz zu begründen und werden vom Stadtrat wie Vorstösse eines Stadtratsmitglieds behandelt.³² Die Antragstellenden haben nach Einreichen des Antrags keine Mitwirkungsmöglichkeiten im Parlament.³³ Bislang wurde vom Jugendantragsrecht (seit 2000) erst einmal und vom Ausländerantrag (seit 2008) noch nie Gebrauch gemacht.³⁴

3. Die Partizipationsmotion in der Stadt Bern

Das «Reglement über die politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern» wurde in der Volksabstimmung vom 14. Juni 2015 mit einem Ja-Stimmenanteil

von 59,9% angenommen. Eine gegen das Partizipationsreglement ergriffene Beschwerde hat der Regierungsstatthalter Bern-Mittelland am 7. April 2016 abgewiesen, der Gemeinderat setzt es per 1. November 2016 in Kraft. Das Reglement sieht eine «Partizipationsmotion» vor. Träger dieses institutionellen Mitwirkungsrechts sind volljährige Ausländerinnen und Ausländer mit mindestens dreimonatigem Wohnsitz in der Stadt Bern. Dazu gehören sowohl jene, die vorläufig aufgenommen sind (Ausländerausweis F), als auch solche, die über die Aufenthalts- oder die Niederlassungsbewilligung (Ausländerausweis B oder C) verfügen.³⁵ Mit der Partizipationsmotion können 200 ausländische Personen Anträge im Zuständigkeitsbereich des Stadtrats oder der Stimmberechtigten stellen.³⁶ Der Motionstext hat einen Antrag und eine Begründung zu enthalten und ist unter Angabe von Name, Adresse und Geburtsdatum eigenhändig zu unterschreiben.³⁷ Besondere Befugnisse kommen der Erstunterzeichnerin/dem Erstunterzeichner zu. Sie/Er kann die Partizipationsmotion im Stadtrat vertreten³⁸ sowie beantragen, die Motion sei erheblich zu erklären oder in ein Postulat umzuwandeln; sie/er kann zudem über den Rückzug der Partizipationsmotion entscheiden.³⁹

Da die Gemeindeordnung keine Delegationsnorm zur Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern enthält, wurde in den Stadtratsdebatten angezweifelt, dass der Stadtrat die Partizipationsmotion für ausländische Personen ohne eine Änderung der Gemeindeordnung einführen könne; der entsprechende Rückweisungsantrag wurde vom Stadtrat jedoch abgelehnt.⁴⁰ Der Antrag, das Partizipationsreglement einer Referendumsabstimmung zu unterstellen,⁴¹ wurde knapp angenommen.⁴²

Art. 34 Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates Muri bei Bern vom 21. November 2010.

²⁶ Auskunft vom 9. August 2016 von Gemeindeschreiberin K. Pulfer.

²⁷ Vgl. das Protokoll Nr. 11 der Stadtratssitzung vom Donnerstag, 24. April 2003, 9. Erlass eines Reglements über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen, Antrag Nr. 189, 563 und 567.

²⁸ Die FDP hatte den Antrag eingebracht, der Stadtrat nahm den entsprechend revidierten Artikel der Gemeindeordnung einstimmig an (siehe das Protokoll der Stadtratssitzung vom 5. November 2007, 6. Teilrevision Gemeindeordnung, 9).

²⁹ Vgl. Protokoll der Stadtratssitzung vom 20. Juni 2005, 7. Stellungnahme und Abschreibungsanträge zu den noch nicht erfüllten Motionen, Postulaten und Aufträgen, 9.

³⁰ Art. 33c Reglement über die Organisation und das Verfahren des Stadtrats vom 25. März 1996.

³¹ Art. 26 Gemeindeordnung der Stadt Burgdorf vom 26. November 2000.

³² Art. 26 Gemeindeordnung der Stadt Burgdorf vom 26. November 2000.

³³ Auskunft vom 9. August 2016 von Stadtschreiber R. Schenk.

³⁴ Auskunft vom 9. August 2016 von Stadtschreiber R. Schenk.

³⁵ Art. 2 Reglement über die Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern.

³⁶ Art. 3 II Reglement über die Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern. Dieser sieht weiter vor, dass bei Gegenständen, die im Bereich der gemeinderätlichen Zuständigkeit liegen, der Partizipationsmotion der Charakter einer Richtlinie zukommt.

³⁷ Art. 3 III Reglement über die Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern.

³⁸ Art. 6 I Reglement über die Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern.

³⁹ Art. 6 II Reglement über die Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern.

⁴⁰ Vgl. Protokoll Nr. 5 der Stadtratssitzung vom 27. Februar 2014, 18. Reglement über die Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern (Partizipationsreglement; PaR); Erlass, 1. Lesung, 230–233.

⁴¹ Art. 46 Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 erlaubt es dem Stadtrat, mit Ausnahme der Wahlen, alle Geschäfte, die in seine Zuständigkeit fallen, den Stimmberechtigten zum Entscheid vorzulegen.

⁴² Der Antrag wurde mit 35:34 Stimmen, bei einer Enthaltung, angenommen. Siehe Protokoll Nr. 16 der Stadtratssitzung vom Donnerstag, 28. August 2014, 11. Reglement über die Partizipation von

Bestrebungen zur Einführung einer Ausländermotion basierend auf einem Partizipationsreglement nach dem Vorbild der Städte Bern und Burgdorf bestehen auch für Biel,⁴³ Langenthal und Thun.⁴⁴

4. Der Jugendvorstoss in Thun

Die Stadt Thun hat 2014 den Jugendvorstoss für jeweils 40 jugendliche Einwohnerinnen und Einwohner – mit oder ohne Schweizer Bürgerrecht – eingeführt, die zwischen dem vollendeten 13. und dem vollendeten 18. Altersjahr stehen.⁴⁵ Inhaltlich muss sich das Begehren auf einen Zuständigkeitsbereich des Parlaments, der Stimmberechtigten oder des Stadtrates beziehen, damit es als Motion oder Postulat überwiesen werden kann.⁴⁶ Die erst- und/oder zweitunterzeichnende Person⁴⁷ können/kann den Jugendvorstoss vor dem Stadtrat vertreten, über die Umwandlung einer Motion in ein Postulat, über die getrennte Abstimmung inhaltlich teilbarer Punkte⁴⁸ sowie über den Rückzug des Vorstosses entscheiden.⁴⁹ Die Stadtkanzlei hat die erstunterzeichnende Person zuhänden der Mitunterzeichnenden über die jeweiligen Zwischenschritte und Beschlüsse des Stadtrates zu orientieren und die Jugendlichen verfahrensmässig zu unterstützen.⁵⁰ Bislang wurde noch kein Jugendvorstoss eingereicht.⁵¹

Ausländerinnen und Ausländern (Partizipationsreglement; PaR); Erlass, 2. Lesung, 873.

⁴³ Motion 20150182, Lena Frank, Grüne, «Schaffung des Antragsrechts für Ausländerinnen und Ausländer» vom 3. Juni 2015.

⁴⁴ Vgl. die Ankündigung einer «Mitbestimmungsinitiative»: <http://www.juso-be.ch/2015/06/08/juso-lanciert-mitbestimmungsinitiative/> (Abruf 11.8.2016).

⁴⁵ Art. 51a I Geschäftsreglement des Stadtrates von Thun vom 13. Dezember 2002.

⁴⁶ Art. 51a II und V i.V.m. 47 und 49 Geschäftsreglement des Stadtrates von Thun vom 13. Dezember 2002.

⁴⁷ Angesprochen wird die Situation, dass der Erstunterzeichner volljährig wird und damit seine Berechtigung zur Unterstützung eines Jugendvorstosses verliert. Die Vertretungsrechte und die Rechte eines Urhebers eines Vorstosses gehen auf die nächstunterzeichnende (noch nicht volljährige) Person über (Art. 51a III und 40 IV lit. c Geschäftsreglement des Stadtrates von Thun vom 13. Dezember 2002).

⁴⁸ Art. 51a III und V i.V.m. 47 III und 49 III Geschäftsreglement des Stadtrates von Thun vom 13. Dezember 2002.

⁴⁹ Art. 51a V i.V.m. 40 III und IV Geschäftsreglement des Stadtrates von Thun vom 13. Dezember 2002.

⁵⁰ Art. 51a IV Geschäftsreglement des Stadtrates von Thun vom 13. Dezember 2002. Der Gemeinderat erwartete aufgrund von Erfahrungen anderer Gemeinden mit etablierter Jugendmotion nicht sehr zahlreiche Vorstösse und daher einen bloss minimalen zusätzlichen Aufwand der Stadtkanzlei (Bericht an den Stadtrat Nr. 20/2013 vom 19. September 2013; Rechtsetzung; Umsetzung der Motion 5/2012 betr. Einführung der Jugendmotion, 2).

⁵¹ Auskunft vom 11. August 2016 von Stadtschreiber B. Huwyler Müller.

5. Das Vorschlagsrecht für Schweizer Jugendliche in Olten

In Olten verfügen seit 2001 jeweils 30 Schweizer Jugendliche im Alter zwischen 16 und 26 Jahren über ein Vorschlagsrecht an das Gemeindeparlament, welches die schriftlichen Vorschläge wie Motionen oder Postulate eines seiner Mitglieder zu behandeln hat.⁵² Der Vorschlag ist schriftlich oder mündlich zu begründen. Das Gemeindeparlament hat ihn innert 6 Monaten zu behandeln.⁵³ Vom Vorschlagsrecht ist bislang kein Gebrauch gemacht worden.⁵⁴ Es soll wieder abgeschafft werden, da es nach Ansicht der Spezialkommission Totalrevision Gemeindeordnung gegen Art. 90 des Gemeindegesetzes des Kantons Solothurn verstosse, der nur das Vorschlagsrecht von Stimmberechtigten vorsieht.⁵⁵

6. Der Jugendlichen-Vorstoss in der Stadt St. Gallen

Seit Annahme des Partizipationsreglements im Jahr 2006 können in der Stadt St. Gallen 15 Jugendliche im Alter zwischen 13 und 18 Jahren mit Wohnsitz in der Stadt mit einem «Jugendlichen-Vorstoss» schriftlich an eine Kommission des Stadtparlaments gelangen.⁵⁶ Die Jugendlichen erhalten «in der Regel» Gelegenheit, einer Kommission (oder deren Ausschuss) des Stadtparlaments ihr Anliegen beliebigen Inhalts zum städtischen Leben mündlich vorzutragen.⁵⁷ Ob das Anliegen dem Parlament ganz oder teilweise vorgelegt werden soll oder nicht, darüber entscheidet die Kommission frei.⁵⁸ Von 2008 bis Ende 2015 wurden zwei Jugendlichen-Vorstösse eingereicht.⁵⁹

⁵² Art. 16 II Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde der Stadt Olten vom 28. September 2000.

⁵³ Art. 16 III Gemeindeordnung der Einwohnergemeinde der Stadt Olten vom 28. September 2000.

⁵⁴ Auskunft vom 10. August 2016 von E. Brunner, Leiterin Stadtkanzlei.

⁵⁵ Siehe den Bericht und Antrag der Spezialkommission Totalrevision Gemeindeordnung an das Gemeindeparlament der Stadt Olten vom 23. September 2015.

⁵⁶ Art. 3 II Gemeindeordnung der Stadt St. Gallen vom 8. Februar 2004 i.V.m. Art. 3 Partizipationsreglement vom 19. September 2006. Die Gemeindeordnung erlaubt «Institutionen» die Einräumung des Rechts, einen Vorstoss beim Stadtparlament einzureichen. Unter anderem aus ökonomischen Überlegungen wurde von der Errichtung einer Institution für Jugendliche etwa in der Form eines Jugendparlaments abgesehen (siehe die Vorlage des Stadtrats St. Gallens an das Stadtparlament vom 27. Juni 2006, Nr. 1952, 7–10). Ob diese rechtliche Grundlage für die Einräumung des Jugendlichen-Vorstosses an einen Ad-hoc-Zusammenschluss von Jugendlichen ausreicht, kann angezweifelt werden.

⁵⁷ Art. 4 II Partizipationsreglement vom 19. September 2006.

⁵⁸ Art. 4 II und V Partizipationsreglement vom 19. September 2006.

⁵⁹ Ein Vorstoss im Jahr 2008 und einer im Jahr 2009.

7. Ausblick: Der Ausländeranzug im Kanton Basel-Stadt (überwiesene Motion)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat eine Motion zur Einführung der «Ausländermotion» auf kantonaler Ebene mit knapper Mehrheit an die Regierung überwiesen.⁶⁰ Entgegen der Bezeichnung soll Ausländerinnen und Ausländern auf kantonaler Ebene das Anzugsrecht (ähnelt dem Postulatsrecht anderer Kantone)⁶¹ eingeräumt werden.⁶² Die überwiesene Motion will dieses neue Mitwirkungsrecht ausschliesslich Ausländerinnen und Ausländern einräumen, sieht jedoch vor, dass nur die Erstunterzeichnerin bzw. der Erstunterzeichner Ausländerin bzw. Ausländer sein muss, bei den restlichen Unterzeichnenden soll eine Ausländerquote von 30 oder 50 Prozent ausreichen.⁶³ Der Regierungsrat hat die Instrumente «Partizipationsmotion» und «Bevölkerungsantrag» der Städte Bern und Luzern sowie den «Jugend- oder Ausländerantrag» der Stadt Burgdorf bereits *«als interessante Möglichkeiten zur Erweiterung der politischen Partizipation von nicht stimmberechtigten Ausländer/innen»* bezeichnet.⁶⁴

B. Indirekte Vorstossrechte

1. Das Jugendparlament in Köniz

Köniz verfügt seit 1998 über ein Jugendparlament, dem das Recht zusteht, parlamentarische Vorstösse einzureichen.⁶⁵ Alle Jugendlichen mit Wohnsitz in der Gemeinde können ab dem Kalenderjahr ihres 13. und bis zu jenem ihres 25. Geburtstages Mitglied dieses maximal 40-köpfigen Gremiums werden.⁶⁶ Bei der Behandlung von par-

lamentarischen Vorstössen des Jugendparlaments hat dessen Sprecherin oder Sprecher das Recht, das Wort im Gemeindeparlament zu verlangen.⁶⁷ Im Gegensatz zu den meisten Regelungen anderer Gemeinden ist nicht davon die Rede, dass das Vorstossrecht des Jugendparlaments «sinngemäss» oder «analog» wie parlamentarische Vorstösse zu behandeln sei, vielmehr erscheint das Jugendparlament als Träger dieses parlamentarischen Vorstossrechts.⁶⁸ Daher dürften der Sprecherin bzw. dem Sprecher des Jugendparlaments im Parlament auch alle mit dem parlamentarischen Vorstossrecht verbundenen Rechte, etwa das Rückzugsrecht, zustehen. Das Jugendparlament hat bislang vier Vorstösse eingereicht.⁶⁹

2. Der Jugendrat in Worb

Bereits im Jahr 1995 wurde im bernischen Worb ein Jugendrat eingeführt,⁷⁰ dem das Recht zustand, dem Grossen Gemeinderat parlamentarische Vorstösse⁷¹ einzureichen⁷² und diese darin zu vertreten.⁷³ Der Jugendrat bestand aus 5 bis 30 Mitgliedern.⁷⁴ Dabei galt die gleiche Altersregelung wie beim Jugendparlament von Köniz, die Schweizer Staatsbürgerschaft wurde ebenfalls nicht vorausgesetzt.⁷⁵ Insgesamt neunmal machte der Jugendrat von seinem Vorstossrecht Gebrauch, das letzte Mal 2006.⁷⁶ Da zu wenige Jugendliche am Jugendrat Interesse bekundeten, wurde dieser im Jahr 2015 eingestellt.

3. Das Kinder- und das Jugendparlament in der Stadt Luzern

Im Anschluss an die Totalrevision des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrats Luzern wurde im Jahr 2001 dem Kinder- und dem Jugendparlament das Postulats-

⁶⁰ Die Motion wurde mit 44 Ja, 43 Nein und 4 Enthaltungen dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen, siehe Protokoll der 11. und 12. Sitzung des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt, 11. Mai 2016, 372.

⁶¹ Art. 44 GOG BS (Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt vom 29. Juni 2006, SG/BS 152.100); siehe dazu AUER (FN 9), N 178.

⁶² Siehe Motion Tanja Soland und Konsorten betreffend Einführung einer Ausländermotion vom 14. März 2016, Geschäftsnummer 16.5123.01.

⁶³ Siehe zum Ganzen Motion Tanja Soland (FN 62).

⁶⁴ Bericht des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt an den Grossen Rat vom 10. Juni 2015 zum Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend «politische Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern», 11.5057.03, 10.

⁶⁵ Art. 8 Reglement über das Jugendparlament Köniz vom 7. Dezember 1998 i.V.m. Art. 56 I Geschäftsreglement des Parlamentes der Gemeinde Köniz vom 13. Dezember 2004. Das Jugendparlament kann sich zudem in einem Mitbericht zu aktuellen Geschäften des Parlamentes äussern (Art. 56 II 1. Satz Geschäftsreglement des Parlamentes der Gemeinde Köniz vom 13. Dezember 2004).

⁶⁶ Art. 5 I und 25 I Reglement über das Jugendparlament Köniz vom 7. Dezember 1998.

⁶⁷ Art. 10 II Geschäftsreglement des Parlamentes der Gemeinde Köniz vom 13. Dezember 2004.

⁶⁸ Vgl. Art. 8 Reglement über das Jugendparlament; und Art. 56 I Geschäftsreglement des Parlamentes.

⁶⁹ Auskunft vom 16. August 2016 von R. Spahr, Fachstelle Parlament und Interne Dienste.

⁷⁰ Dessen letzte Rechtsgrundlage bildete das Reglement über den Jugendrat der Einwohnergemeinde Worb vom 14. Oktober 2002.

⁷¹ Art. 27 II i.V.m. 47, 48, 52 und 52A Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 13. November 2000.

⁷² Auskunft vom 10. August 2016 von Gemeindeschreiber C. Reusser.

⁷³ Art. 27 II Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates vom 13. November 2000.

⁷⁴ Art. 5 Reglement über den Jugendrat der Einwohnergemeinde Worb vom 14. Oktober 2002.

⁷⁵ Art. 22 I Reglement über den Jugendrat der Einwohnergemeinde Worb vom 14. Oktober 2002.

⁷⁶ Auskunft vom 10. August 2016 von Gemeindeschreiber C. Reusser.

recht eingeräumt.⁷⁷ Dem mindestens 25-köpfigen⁷⁸ Kinderparlament können Kinder mit oder ohne Schweizer Bürgerrecht⁷⁹ vom 8. bis zum 15. Altersjahr angehören,⁸⁰ dem 25- bis 48-köpfigen⁸¹ Jugendparlament Jugendliche vom 14. bis zum 23. Altersjahr.⁸² Delegierte des Kinderparlaments und des Jugendparlaments können die eingereichten Anträge in einer vorberatenden Kommission des Grossen Stadtrates selber vertreten.⁸³ Das Jugendparlament hat bislang noch kein Postulat eingereicht.⁸⁴

4. Das Kinder- und das Jugendparlament in der Stadt Bern

Die Stadt Bern hat seit 2003 ein Kinder- und ein Jugendparlament.⁸⁵ Kinder bzw. Jugendliche mit Wohnsitz in der Stadt Bern können zwischen ihrem 8. und 14. Geburtstag im Kinderparlament und zwischen ihrem 14. und 21. Geburtstag im Jugendparlament Mitglied sein.⁸⁶ Beschlussfähig sind das Kinder- und das Jugendparlament, wenn mindestens 30 Mitglieder anwesend sind.⁸⁷ Das Postulatsrecht des Kinderparlaments, nach dem Vorbild des Kin-

derparlaments der Stadt Luzern geschaffen, besteht bereits seit 2003.⁸⁸ Das Jugendparlament verfügt erst seit 2015 über ein Jugendmotions- und ein Jugendpostulatsrecht;⁸⁹ eine Jugendmotion hat das Jugendparlament Anfang 2016 eingereicht.⁹⁰ Davor – und ebenfalls seit 2003 – stand das Jugendmotionsrecht 40 Jugendlichen zu;⁹¹ insgesamt wurden sechs solche Jugendmotionen eingereicht.⁹²

5. Die Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten in der Stadt St. Gallen

Neben dem «Jugendlichen-Vorstoss» wurde mit dem Partizipationsreglement in der Stadt St. Gallen auch ein «Vorstoss der Migrantinnen und Migranten»⁹³ eingeführt, bei dem es sich um ein Vorstossrecht der privatrechtlich konstituierten «Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten im Kanton St. Gallen»⁹⁴ handelt. Diese Dachorganisation übt das Vorstossrecht durch ihren selbständig handelnden fünfköpfigen Ausschuss von Migrantinnen und Migranten mit Wohnsitz in der Stadt St. Gallen aus.⁹⁵ Wie bei den Jugendlichen-Vorstössen steht es der zuständigen Kommission des Parlaments frei, ob sie gestützt auf den «Vorstoss der Migrantinnen und Migranten» ei-

⁷⁷ Bericht und Antrag des Stadtrats an den Grossen Stadtrat Luzerns vom 18. September 2013 (FN 8), 5. Nach Art. 29a der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 kann der Grosse Stadtrat den Kinder- und Jugendparlamenten das «Bevölkerungsantragsrecht», d.h. das Postulats- und Motionsrecht, einräumen. Art. 2 der Verordnung über das Kinder- und das Jugendparlament vom 28. November 2001 räumt diesen ausschliesslich das Postulatsrecht ein.

⁷⁸ Art. 9 Verordnung über das Kinder- und das Jugendparlament vom 28. November 2001.

⁷⁹ Art. 8 Verordnung über das Kinder- und das Jugendparlament vom 28. November 2001.

⁸⁰ Art. 6 Verordnung über das Kinder- und das Jugendparlament vom 28. November 2001.

⁸¹ Art. 27 Verordnung über das Kinder- und das Jugendparlament vom 28. November 2001.

⁸² Art. 24 Verordnung über das Kinder- und das Jugendparlament vom 28. November 2001.

⁸³ Das jeweilige Plenum bestimmt diese Delegation und erteilt ihr die nötigen Kompetenzen, wie das Rückzugsrecht (Art. 101b lit. c Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000).

⁸⁴ Das zur Beschlussfähigkeit vorgeschriebene Quorum von 25 anwesenden Mitgliedern (Art. 27 Verordnung über das Kinder- und das Jugendparlament vom 28. November 2001) wurde hierzu bislang nie erreicht (Auskunft vom 23. August 2016 von S. Kaess, Leiterin Kinder- und Jugendparlament; vgl. auch ROLF BIERI, § 87 a, in: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute [Hrsg.], Ergänzungsband zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2011, N 1.5). Das Kinderparlament hat bisher insgesamt 12 Postulate eingereicht.

⁸⁵ Vgl. das Reglement über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen vom 24. April 2003.

⁸⁶ Art. 1 II Reglement über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen vom 24. April 2003.

⁸⁷ Art. 6 II sowie 13c II Reglement über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen vom 24. April 2003.

⁸⁸ Art. 12 Reglement über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen vom 24. April 2003; vgl. das Protokoll Nr. 11 der Stadtratssitzung vom Donnerstag, 24. April 2003 (FN 27), 575. Laut P. Schnyder, Leiter Kinderbüro Bern, wurde dieses Recht vom Kinderparlament insgesamt 18-mal genutzt.

⁸⁹ Art. 14 und 15a Reglement über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen vom 24. April 2003.

⁹⁰ Auskunft vom 10. August 2016 von C. Demeny, Part – Stelle für Jugendmitwirkung der Stadt Bern.

⁹¹ Vgl. das Protokoll Nr. 11 der Stadtratssitzung vom Donnerstag, 24. April 2003 (FN 27); sowie das Protokoll Nr. 3 der Stadtratssitzung vom Donnerstag, 12. Februar 2015, 10. Reglement vom 24. April 2003 über die Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen (Mitwirkungsreglement; MWR; SSSB 144.1); Teilrevision, 2. Lesung.

⁹² Auskunft vom 10. August 2016 von C. Demeny, Part – Stelle für Jugendmitwirkung der Stadt Bern.

⁹³ Vgl. bspw. Art. 7 Partizipationsreglement vom 19. September 2006.

⁹⁴ Vgl. Art. 2 Partizipationsreglement vom 19. September 2006. Diese Dachorganisation trägt den Namen «Stimme der Migrantenvereine des Kantons St. Gallen», siehe <http://www.stimme-sg.ch/> (Abruf 12.8.2016). Der Grund für die Erteilung des Vorstossrechts an eine privatrechtliche Organisation liegt darin, dass man sich von der Abstützung auf diese von den Ausländerinnen und Ausländern selber geschaffenen Strukturen einen grösseren Erfolg als von einer vom Staat hierfür geschaffenen versprach (vgl. die Vorlage des Stadtrats St. Gallens an das Stadtparlament vom 27. Juni 2006 [FN 56], 3).

⁹⁵ Art. 5 II Partizipationsreglement vom 19. September 2006. Sollte die Dachorganisation über eine die Stadt St. Gallen umfassende Sektion verfügen, würde das Vorstossrecht durch deren Vorstand ausgeübt (Art. 5 III Partizipationsreglement vom 19. September 2006).

nen Vorstoss ins Stadtparlament einbringen möchte.⁹⁶ Die Kommission informiert den Ausschuss der Dachorganisation der Migrantinnen und Migranten bzw. die Jugendlichen bei den Jugendlichen-Vorstössen über ihre Beurteilung des Vorstosses und die vorgenommenen Schritte.⁹⁷

Von 2008 bis Ende 2015 waren fünf Migranten-Vorstösse zu verzeichnen.⁹⁸ Verschiedene Gemeinden, wie etwa die Stadt Wil (SG), haben sich das Stadsanktgaller Modell zum Vorbild genommen.⁹⁹

IV. Rechtliche Qualifikation und systematische Einordnung

Bei den parlamentarischen Vorstossrechten von Jugendlichen und Ausländerinnen und Ausländern, respektive der sie repräsentierenden Körperschaften, handelt es sich um ein neuartiges Phänomen. Eine prominente Stellung in der politischen Diskussion über ihre Einführung nimmt die Frage ein, wie diese neuen «Mitwirkungsinstrumente» rechtlich zu qualifizieren seien. Mehrfach wurde im Zusammenhang mit der Einführung einer Partizipationsmotion in der Stadt Bern darauf hingewiesen, dass es sich bei diesem Instrument nicht um ein politisches Recht «*im eigentlichen Sinne*» handle,¹⁰⁰ sondern um ein «*Mitwirkungsinstrument*» – was «*auch in juristischer Hinsicht*» einen grossen Unterschied mache, wenn es um die Frage gehe, «*ob dieses Instrument über ein Reglement geregelt werden*» könne.¹⁰¹ Der Stadtrat von Luzern argumentierte, das Bevölkerungsantragsrecht sei nicht «*das Stimmrecht*», sondern ein «*niederschwelligeres*» politisches Mitwirkungsrecht;¹⁰² die Vorstossrechte des Kinder- und

des Jugendparlaments bezeichnete er als «*Mitwirkungsrechte*», «*welche die parlamentarische Arbeit beeinflussen, aber nicht das Stimmrecht betreffen*» würden. Weiter schloss er aus systematischen Überlegungen in Bezug auf ihre Stellung in der Gemeindeordnung, dass diese anders als die politischen Rechte gewichtet würden: Die Vorstossrechte des Kinder- und des Jugendparlaments stellten eine vom Grossen Stadtrat in seinem Geschäftsreglement selbst eingeführte «*Ausweitung der grundsätzlich parlamentarischen Instrumente*» dar – «*[i]m Ergebnis*» werde damit «*der Parlamentsbetrieb geregelt*».¹⁰³

Der Umstand, dass der Kreis der Rechtsträger dieser neuen politischen Mitwirkungsrechte nicht nur Stimmberechtigte umfasst und dass es sich bei diesen im Grunde um parlamentarische Vorstossrechte mit ausserparlamentarischen Rechtsträgern handelt, hat somit dazu geführt, dass diese nicht als politische Rechte qualifiziert werden. Ob die Jugend- und Ausländermotionen die Schwelle zu den politischen Rechten überschreiten und allenfalls ab welchem Zeitpunkt, respektive ob sie stattdessen als Petitionen zu qualifizieren sind, wäre im Einzelfall zu untersuchen. Entscheidend ist an dieser Stelle, dass der Inhalt des Begriffs «politische Rechte» bundesrechtlich vorgegeben ist; das heisst, ob ein Mitwirkungsinstrument als politisches Recht zu qualifizieren ist, ergibt sich aus dem Bundesrecht und damit unabhängig von der kantonalen und kommunalen Rechtssystematik oder Begrifflichkeit.¹⁰⁴

⁹⁶ Diese Vorstösse der Kommission sind nach den Grundsätzen zu behandeln, die für die entsprechenden parlamentarischen Vorstösse vorgesehen sind, siehe Art. 7 Partizipationsreglement vom 19. September 2006.

⁹⁷ Art. 4 IV und Art. 6 IV Partizipationsreglement vom 19. September 2006.

⁹⁸ Vier Migranten-Vorstösse 2009 sowie einer 2012.

⁹⁹ Die am 28. Februar 2016 angenommene Gemeindeordnung der Stadt Wil (SG) enthält ebenfalls einen Partizipationsartikel, darauf basierend soll Personen ohne Stimmrecht durch Reglement die Möglichkeit eingeräumt werden, einen Vorstoss beim Stadtparlament einzureichen (Art. 9 II; vgl. zum Ganzen die Abstimmungsbroschüre zur Volksabstimmung vom 28. Februar 2016).

¹⁰⁰ Vgl. bspw. die Abstimmungsbotschaft der Stadt Bern zur Gemeindeabstimmung vom 14. Juni 2015, 5.

¹⁰¹ Stadtpräsident A. Tschäppät im Stadtrat anlässlich der Beratungen zum Partizipationsreglement der Stadt Bern, siehe Protokoll Nr. 5 der Stadtratssitzung vom 27. Februar 2014 (FN 40), 231.

¹⁰² So der Stadtrat von Luzern in seiner Stellungnahme zur Motion Nr. 223 2010/2012 von Katharina Hubacher namens der G/JG-Fraktion vom 28. Juli 2011 (StB 387 vom 25. April 2012), überwiesen am 14. Juni 2012.

¹⁰³ So der Stadtrat von Luzern in seiner Stellungnahme zur Motion Nr. 223 2010/2012 vom 28. Juli 2011 (FN 102), 6. Die Betonung der Andersartigkeit des «Bevölkerungsantrags» im Vergleich zur Volksmotion dürfte auch damit zusammenhängen, dass nach Ansicht des Stadtrats eine Ausweitung der Volksmotion mit dem kantonalen Recht in Konflikt geraten würde (vgl. Bericht und Antrag des Stadtrats an den Grossen Stadtrat Luzerns vom 18. September 2013 [FN 8], 7).

¹⁰⁴ Vgl. GEROLD STEINMANN, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014 (zit. St. Galler-Kommentar-Verfasser), Art. 34 BV N 9. Für diese Ansicht spricht, dass das bundesrechtlich eingeräumte Grundrecht keine inhaltlich leere Hülle sein kann, die mit beliebigem Inhalt gefüllt werden kann. Art. 34 BV ist zwar (auch) eine Verweisungsnorm, sie schützt jedoch eine vorgegebene Kategorie von Rechten. Den Kantonen (und Gemeinden) ist es zwar ausserhalb des bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestmasses überlassen, in welchem Ausmass und in welcher Form sie politische Rechte einräumen; dagegen steht es nicht in ihrem Ermessen, darüber zu entscheiden, ob ein eingeräumtes Mitwirkungsrecht als politisches Recht i.S.v. Art. 34 BV zu qualifizieren ist und ob diesem entsprechend der Schutz von Art. 34 BV zukommen soll.

A. Über der Schwelle: die «politischen Rechte»

Die allgemeine Garantie der politischen Rechte von Art. 34 Abs. 1 BV erstreckt sich zweifelsohne über das Wahl- und Stimmrecht, einschliesslich aller anerkannter Initiativ- und Referendumsrechte; durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung gesichert ist zudem, dass bspw. auch Volksmotionen und Konsultativabstimmungen von ihr erfasst werden.¹⁰⁵ Wo sich die Schwelle zwischen den politischen Rechten und dem Petitionsrecht genau befindet und aus welchen Kriterien sich dies ergibt, bleibt weitgehend offen. Von Interesse ist daher die Auseinandersetzung der Lehre mit dem Wesen der politischen Rechte.

Nach PIERRE TSCHANNEN gelten solche Rechte als politische Rechte, «die der Bürgerschaft eine bestimmende Teilhabe an der staatlichen Entscheidungsfindung vermitteln»;¹⁰⁶ ähnlich auch ANDREAS KLEY, der «die Gesamtheit der Rechte» darunter fasst, «die den Bürgerinnen und Bürgern eine Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung ermöglichen».¹⁰⁷ Gemäss GEROLD STEINMANN erstreckt sich die allgemeine Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 Abs. 1 BV inhaltlich auf «alle Formen der politischen Partizipation».¹⁰⁸ YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY definieren «Volksrechte» als «die einzelnen, konkreten Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der Stimmberechtigten im Staat».¹⁰⁹ ANDREAS AUER bezeichnet als «Volksrechte» oder «politische Rechte» alle Kompetenzen, die dem Gesamtorgan Volk, dem «Bruchteilorgan» und dem «Teilorgan Stimmbürger» eingeräumt werden.¹¹⁰

Nicht als politische Rechte gelten Rechte, welche einer Person in einer amtlichen Funktion zustehen.¹¹¹

Einige dieser Definitionen sind zu vage, als dass sie es erlauben, die untere Grenze der «politischen Rechte» zu bestimmen. GEROLD STEINMANN'S Definition («alle Formen der politischen Partizipation») lässt zumindest vermuten, dass die Schwelle zu den politischen Rechten tief liegt. Die meisten Definitionen nehmen Bezug auf die «Stimmberechtigten», die «Bürgerschaft» oder das Volk als Staatsorgan (und seine Bestandteile). Dies sind Elemente, die einer rechtlichen Qualifikation und systematischen Einordnung der hier interessierenden politischen Mitwirkungsrechte von Personen ohne Stimmrecht entgegenstehen.

Daraus folgt, dass entweder politische Rechte nicht-stimmberechtigter Personen ein Widerspruch in sich sind, oder aber, dass die politischen Rechte nicht zwingend nur stimmberechtigte Personen als Träger haben müssen. Meines Erachtens ist Letzteres der Fall. Als Stimmberechtigte werden Personen bezeichnet, denen die Summe der politischen Rechte in einem Gemeinwesen zukommt; ist eine Person Trägerin eines einzelnen politischen Rechts, wäre sie deshalb keine «Stimmberechtigte». Das Stimmvolk und die Stimmberechtigung implizieren in einer Demokratie umfassende Trägerschaft politischer Rechte. Das schliesst jedoch nicht aus, dass einzelne politische Rechte auch Personen eingeräumt werden könnten, die im Allgemeinen keine Stimmberechtigten sind.

Tatsächlich überzeugt es nicht, dass ein Recht nur dann ein politisches Recht sein kann, wenn eine bestimmte Personengruppe (die Stimmbürgerschaft) Rechtsträger ist; es überzeugt nicht, dass ein politisches Recht kein solches mehr sein soll, wenn der Rechtsträger wechselt. Angenommen, ausländischen Touristen würde das Recht eingeräumt, «Volks-»Initiativen zu Tourismusfragen zu lancieren – mit den gleichen Rechtsfolgen, wie sie für Volksinitiativen der Stimmbürgerschaft bestehen: Wäre dieses Initiativrecht wegen den ungewohnten Rechtsträgern nicht als politisches Recht zu qualifizieren? Dass die gängigen Definitionen der politischen Rechte oder eben «Volksrechte» kaum ohne Verweis auf das «Volk» oder die Stimmberechtigten auskommen, zeigt immerhin wie exotisch die Jugend- und insbesondere die Ausländermotion aus der traditionellen dogmatischen Sicht erscheint.

¹⁰⁵ Vgl. zum Ganzen St. Galler-Kommentar-STEINMANN (FN 104), Art. 34 BV N 9, mit Hinweisen zur Rechtsprechung.

¹⁰⁶ PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. A., Bern 2011, § 48 N 2; vgl. auch BSK BV-TSCHANNEN, Art. 34 N 12 m.w.H., in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BSK BV-Verfasser).

¹⁰⁷ ANDREAS KLEY, § 42 Politische Rechte, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015, N 2.

¹⁰⁸ St. Galler-Kommentar-STEINMANN (FN 104), Art. 34 BV N 9.

¹⁰⁹ So die Definition von «Volksrechten» bei HANGARTNER/KLEY (FN 6), N 306, Hervorhebungen unterdrückt. Die Verwendung des Begriffes «Volksrechte» variiert (vgl. TSCHANNEN [FN 106], § 48 N 3).

¹¹⁰ AUER (FN 9), N 999; vgl. ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Volume I: L'Etat, 3. A., Bern 2013, N 623. Als «Bruchteilorgan» bezeichnet ANDREAS AUER dabei bspw. die Gesamtheit der notwendigen Anzahl Unterzeichnender eines Referendums- oder Volksinitiativbegehrens, da der Wille dieses «Bruchteils» des Staatsorgans Volk diesem zugerechnet wird (AUER [FN 9], N 992).

¹¹¹ Nicht mit der Stimmrechtsbeschwerde gerügt werden können daher besondere Befugnisse, «welche einem Bürger als Behörde oder Parlamentsmitglied zustehen» (siehe CHRISTOPH HILLER, Die Stimmrechtsbeschwerde, Zürich 1990, 96, mit Verweis auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung).

In Anlehnung an YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY¹¹² zeichnen sich die politischen Rechte deshalb massgebend dadurch aus, dass sie *ihrer Rechtsträgerschaft einen Anspruch auf förmliche Mitwirkung am Verfahren der Staatswillensbildung einräumen*.

B. Unter der Schwelle: die Petition

Das Petitionsrecht nach Art. 33 BV schützt Personen vor Nachteilen, die ihnen daraus erwachsen, dass sie konkrete Bitten, Vorschläge, Kritiken oder Beschwerden an eine Behörde gerichtet haben. Petitionen müssen von den Behörden grundsätzlich nur zur Kenntnis genommen, eine Beantwortungspflicht in der Sache besteht nur bedingt.¹¹³ Das Petitionsrecht muss nicht auf die politische Entscheidungsfindung zielen. Es steht allen Personen zu, nicht nur den Stimmberechtigten, und ist deshalb umfassender als es die politischen Rechte sind.¹¹⁴ Das Petitionsrecht besteht ausserhalb förmlicher Verfahren und ist in seiner klassischen Form daher nicht den politischen Rechten zuzuordnen.

Schon seit längerem ist eine Entwicklungstendenz zu beobachten, Petitionen in der Praxis eingehender zu behandeln als rechtlich vorgeschrieben, das heisst, dass diese häufig in der Sache beantwortet werden.¹¹⁵ Auch in der systematischen Einordnung in den Verfassungen ist die Nähe der Petition zu den politischen Rechten heute unübersehbar.¹¹⁶ Zudem sehen die meisten Kantone

inzwischen ein «aufgewertetes» Petitionsrecht vor, das der Petitionärin bzw. dem Petitionär auch rechtlich einen Anspruch auf eine zeitnahe Antwort in der Sache gibt.¹¹⁷ Zumindest sehr nahe an der Schwelle zu den politischen Rechten befindet sich das aufgewertete Petitionsrecht bei Eingaben politischen Inhalts an das Parlament.¹¹⁸

C. Bedeutung der Unterscheidung

Der Unterscheidung von Petitionsrecht und politischen Rechten kommt insbesondere bei der Wahl der Rechtsmittel Bedeutung zu: Bei Verletzungen des Petitionsrechts steht dem Rechtsträger die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen, bei einer Verletzung der politischen Rechte dagegen die Stimmrechtsbeschwerde.¹¹⁹ Unterschiedlich geregelt sind dabei insbesondere die Beschwerdebefugnis und das Beschwerdeobjekt.¹²⁰ Wird einer an sich nicht stimmberechtigten Person

fassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986; BGS/SO 111.1; SR 131.221]) und mehrere weitere Kantonsverfassungen unter die politischen Rechte ein (vgl. Art. 60 KV GL [Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988; GS/GL I A/1/1; SR 131.217]; Art. 80 KV JU [Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977; RS/JU 101; SR 131.235]; Art. 11 KV NW [Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965; GS/NW 111; SR 131.216.2]; Art. 21 KV OW [Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968; GS/OW 101.0; SR 131.216.1]).

¹¹⁷ Für eine Übersicht der kantonalen Regelungen siehe BISAZ (FN 113), 300. ALFRED KÖLZ hatte sich bereits im Vorlauf zur Revision der solothurnischen Kantonsverfassung positiv dazu geäussert, das Petitionsrecht durch eine Beantwortungspflicht auszuweiten und den politischen Rechten zuzuordnen (ALFRED KÖLZ, Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn, in: Justiz-Departement des Kantons Solothurn [Hrsg.], Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund, Beiträge solothurnischer Juristen und Historiker, Solothurn 1981, 13 ff., 27).

¹¹⁸ Vorsichtig auch PETER KOTTUSCH, Die Einzel- und Behördeninitiative nach zürcherischem Staatsrecht und ihre praktische Bedeutung, ZBl 1988, 1 ff., 31; für eine Qualifikation als politisches Recht ÜRS HENRYK HOFFMANN-NOWOTNY, Einzelinitiative und Volksmotion, Reformgedanken vor dem Hintergrund kantonalen Verfassungsrevisionen, ZBl 2001, 449 ff., 469.

¹¹⁹ Weder das Petitionsrecht nach Art. 33 BV noch das Recht, Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren nach Art. 147 BV einzureichen, sind politische Rechte im Sinne von Art. 82 lit. c BGG, zu welchen die Stimmrechtsbeschwerde den Weg ans Bundesgericht öffnen würde (ALAIN WURZBURGER, in: Bernard Corboz/Alain Wurzbürger et al. [Hrsg.], Commentaire de la LTF, 2. A., Bern 2014, Art. 82 BGG N 118; vgl. BSK BGG-STEINMANN, Art. 82 N 84, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 2. A., Basel 2011 [zit. BSK BGG-Verfasser]).

¹²⁰ Zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist nur befugt, wer formell beschwert, durch den Entscheid oder den Erlass besonders berührt ist und über ein schutzwürdiges Interesse verfügt. Zur Stimmrechtsbeschwerde sind dagegen alle in der betreffenden Angelegenheit Stimmberechtigten – und ausschliesslich diese – befugt (BGE 134 I 172, 176 E. 1.3.3; anstelle vieler

¹¹² YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY verweisen auf die förmliche «Mitwirkung» an der «Staatswillensbildung» und die «Entscheidung» im Staat als charakteristische Merkmale politischer Rechte; diese führten «zu Wahlen und zu Sachentscheiden des Volkes» oder zwängen «die Volksvertretung, in einem bestimmten Sinn tätig zu werden» (HANGARTNER/KLEY [FN 6], N 306).

¹¹³ Siehe CORSIN BISAZ, Elektronische Petitionen, Anonymität und Beantwortungspflicht, AJP 2015, 293 ff., 300 ff.; vgl. auch FRANZ-XAVER MUHEIM, Das Petitionsrecht ist gewährleistet, Art. 57 Bundesverfassung, Diessenhofen 1981, 63.

¹¹⁴ Vgl. zum Ganzen BISAZ (FN 113).

¹¹⁵ Siehe bereits WALTER BUSER, Betrachtungen zum schweizerischen Petitionsrecht, in: Walter Buser (Hrsg.), Festschrift Bundesrat H. P. Tschudi, Bern 1973, 37 ff., 48 ff. WALTER GISIGER weist darauf hin, dass neben der rein negativ zu verstehenden Petitionsfreiheit stets eine zweite Form des Petitionsrechts vorkam. Dieses habe seine autonome Wurzel im «vorkonstitutionellen ständischen Petitionsrecht» und vermittele einen «Anspruch auf ein positives Verhalten der angerufenen Stelle», insbesondere die Pflicht, Petitionen materiell zu beantworten. Diese Form des Petitionsrechts habe das Verständnis und die Entwicklung des Petitionsrechts in Deutschland, nicht jedoch in der Schweiz geprägt (WALTER GISIGER, Das Petitionsrecht der Schweiz, Historische Entwicklung und rechtliche Bedeutung, Zürich 1935, 81 f.).

¹¹⁶ Vgl. Art. 33 und 34 BV. Ungeachtet der Tatsache, dass «jeder» Träger des Petitionsrechts ist, ordnet es die solothurnische Kantonsverfassung im 2. Abschnitt: Volksrechte (Art. 26 KV SO [Ver-

ein politisches Recht eingeräumt, steht ihr m.E. die Beschwerde in Stimmrechtssachen in jenen Angelegenheiten zur Verfügung, in denen dieses politische Recht ausgeübt werden kann – und zwar unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.¹²¹ Beschwerdeobjekt der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten bilden nur Entscheide in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts (und kantonale Erlasse);¹²² dagegen knüpft die Beschwerde in Stimmrechtssachen «am materiellen Kriterium und Sachbereich der politischen Rechte»¹²³ an und ist somit bedeutend weiter gefasst.¹²⁴

D. Einordnung des Motionsrechts von Personen ohne Stimmrecht

Auf kantonaler (und kommunaler) Ebene gibt es eine Vielzahl von parlamentarischen Instrumenten – ANDREAS AUER zählt ganze neun Gruppen parlamentarischer Vorstossrechte;¹²⁵ diese weisen «im kantonalen Vergleich in Bezug auf Terminologie, Gegenstand und Wirkung zum Teil erhebliche Differenzen» auf.¹²⁶ Sehr weit verbreitet und vorliegend von grösstem Interesse ist die Motion. Mit ihr wird «die Exekutive verpflichtet, dem Kantonsparlament innert einer gewissen Frist eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage, einen Beschlussentwurf oder einen Bericht vorzulegen bzw. eine Massnahme zu ergreifen».¹²⁷ Motionen werden im Parlament traktandiert und materiell behandelt;¹²⁸ es reicht nicht aus, sie nur in einer Kommission des Parlaments zu behandeln.¹²⁹ Dieser förmliche Behandlungsanspruch führt dazu, dass Motionsrechte, werden sie Personen unabhängig von einer allfälligen amtlichen Funktion erteilt, als politische Rechte zu qualifizieren sind.¹³⁰ Als solche stellen sie materielles Verfas-

sungsrecht dar und sind in der jeweiligen Gemeinde- oder gegebenenfalls Kantonsverfassung zu verankern.

V. Würdigung

Dass ausschliesslich Personen ohne Stimmrecht bestimmte politische Mitwirkungsrechte eingeräumt werden, stellt in der Schweiz ein zuvor noch nie beobachtetes Phänomen dar. Dieses wirft rechtspolitische Fragen auf:¹³¹ Welche Argumente sprechen für und welche gegen die Einführung solcher Instrumente? Auf welches Bedürfnis stellen sie eine Antwort dar? Welches sind die mit diesen Instrumenten verbundenen Probleme? Gibt es Verbesserungsmöglichkeiten oder Alternativen?

A. Argumente

Als Gründe für die Einführung von Vorstossrechten für Personen ohne Stimmrecht sind zu nennen: die Möglichkeit, deren Anliegen, die ansonsten im Parlament nicht oder kaum vertreten werden, direkt einzubringen;¹³² damit soll politische Beteiligung ermöglicht werden, um Ausländerinnen und Ausländern die Integration zu vereinfachen¹³³ sowie um Jugendliche mit politischen Entscheidungsfindungsprozessen vertraut zu machen, sie an die Politik heranzuführen und politisches Interesse zu wecken. Vermehrt erscheint die Ausländermotion auch als vorübergehender Ersatz für fehlendes Ausländerstimmrecht.¹³⁴

Dagegen wird u.a. vorgebracht, dass die Parlamentsmitglieder nicht nur die Interessen ihrer Wählerschaft, sondern aller Einwohnerinnen und Einwohner vertreten, womit keine speziellen Instrumente für Personen ohne

BSK BGG-STEINMANN [FN 119], Art. 89 N 72; vgl. dagegen BBl 2001 4202, 4329 f.).

¹²¹ Ein Teil der Lehre vertritt die Ansicht, dass Art. 34 BV nur von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern angerufen werden könnte (so HANGARTNER/KLEY [FN 6], N 65); siehe dagegen St. Galler-Kommentar-STEINMANN (FN 104), Art. 34 BV N 9.

¹²² Art. 82 lit. a und b BGG.

¹²³ BSK BGG-STEINMANN (FN 119), Art. 82 N 78.

¹²⁴ Zulässig ist sie namentlich auch bei Verletzung des Vorschlags- und des Antragsrechts der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an Gemeindeversammlungen (HILLER [FN 111], 115 mit Verweis auf BGE 99 Ia 402 ff.; 92 I 350 ff.; 92 I 358 ff. und ZBl 1987, 506 ff.).

¹²⁵ AUER (FN 9), N 172–187.

¹²⁶ AUER (FN 9), N 172.

¹²⁷ AUER (FN 9), N 177.

¹²⁸ Anders als bei Petitionen und Vernehmlassungen genügt eine summarische Beratung nicht (HANGARTNER/KLEY [FN 6], N 2410).

¹²⁹ HANGARTNER/KLEY (FN 6), N 2410.

¹³⁰ In diesem Sinn in Bezug auf die Volksmotion HANGARTNER/KLEY (FN 6), N 2396. Nach BSK BGG-STEINMANN (FN 119), Art. 82 N 83 zählt die Volksmotion zum sachlichen Anwendungsbereich

von Art. 82 lit. c BGG. Dagegen ordnet ROLF BIERI das Antragsrecht eines Kinder- oder Jugendparlaments, das analog zu den parlamentarischen Instrumenten ausgestaltet ist, nicht den politischen Rechten zu, weshalb er für dessen Einführung auch keine Verfassungsänderung für notwendig hält ROLF BIERI, § 115 c, in: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (Hrsg.), Ergänzungsband zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2011, N 2.1.1.1. Daneben stellen sich auch sehr konkrete Fragen wie: Ergeben sich Probleme aus der Tatsache, dass Nicht-Stimmberechtigte keinen politischen Wohnsitz haben? Wie kann sichergestellt werden, dass privatrechtliche Institutionen, die zur Vertretung bestimmter Personengruppen als Rechtsträger eingesetzt werden, diese tatsächlich repräsentieren und ihre politischen Rechte grundrechtskonform ausüben?

¹³² Vgl. bspw. die Vorlage des Stadtrats St. Gallens an das Stadtparlament vom 27. Juni 2006 (FN 56), 2.

¹³³ Vgl. auch die Motion Tanja Soland (FN 62).

¹³⁴ Vgl. bspw. die JUSO Bern zu ihrer Mitbestimmungsinitiative (FN 44): «Die JUSO sieht das Partizipationsreglement nur als Etappe. Ziel sollte es sein, auch Menschen ohne Schweizer Pass das Recht auf das passive und aktive Stimmrecht zu geben.»

Stimmrecht notwendig wären. Zudem müsse die Integration erfolgen, bevor politische Rechte eingeräumt würden.

B. Bedürfnis? Symbolik?

Ein Argument, das bei der Einführung solcher neuen Instrumente in Gemeinden offenbar positiv gewertet wird, ist jenes, dass die Jugend- und Ausländermotionen erfahrungsgemäss selten benutzt werden – wie auch aus den oben besprochenen Beispielen hervorgeht. Aus ökonomischen Überlegungen ist dieses Argument sicherlich valabel, doch könnte der mangelnde Gebrauch umgekehrt ein Indiz für ein fehlendes rechtspolitisches Bedürfnis sein.

Nur weil ein Instrument selten verwendet wird, muss dies noch nichts über seine Bedeutung oder das dahinterstehende Bedürfnis aussagen. Ein Blick in die Literatur zur sehr nahe verwandten Volksmotion könnte jedoch Aufschluss geben:¹³⁵ Sie bewirke nicht mehr als eine Petition, sei aber aufwendiger zu handhaben;¹³⁶ zu leicht könne die Volksmotion zustande kommen und zu einfach sei es für das Parlament, auf das Begehren nicht einzutreten – die mangelnde Wirkungskraft lasse an ihrer Weisheit zweifeln.¹³⁷ Die aufgewertete Petition könne die Volksmotion wohl ersetzen.¹³⁸

Interessanterweise verfügen alle die hier untersuchten Gemeinden über die aufgewertete Petition; in deren Lichte erscheinen Jugend- und Ausländermotionen als schwerfällig und im Vergleich kaum nützlicher.¹³⁹ Die Einräumung einer Jugend- oder Ausländermotion kann

nicht garantieren, dass die vorgebrachten Anliegen vom Parlament auch tatsächlich aufgenommen werden. Ein wichtiges Motiv für die Einräumung solcher exklusiven Mitwirkungsrechte dürfte daher nicht zuletzt ein symbolisches sein: die Anerkennung der im politischen System nicht integrierten jugendlichen und ausländischen Mitglieder der Einwohnerschaft der Gemeinde.

C. Politische Mitwirkungsrechte nur für bestimmte Personengruppen

Werden politische Mitwirkungsrechte nur einzelnen Gesellschaftsgruppen erteilt, droht ein Partikularismus zu entstehen, der dem Wesen der Demokratie widerspricht.¹⁴⁰ Spannungen mit dem Gleichheitsgrundsatz¹⁴¹ bestehen beispielsweise, wo junge Stimmberechtigte im Gegensatz zu allen anderen Stimmberechtigten zusätzlich über ein «Jugendmotionsrecht» verfügen;¹⁴² wo junge Ausländerinnen und Ausländer ein politisches Mitwirkungsrecht (Jugendmotion) haben, ältere jedoch nicht; wo bestimmte Ausländergruppen Träger der Ausländermotion sind, andere dagegen nicht.¹⁴³

Alternativ wäre eine stärkere Integration von Ausländerinnen und Ausländern sowie Jugendlichen auch ohne neue Instrumente zu erreichen; etwa dadurch, dass Petitionen solcher Gesellschaftsmitglieder angesichts ihrer mangelnden institutionellen politischen Einbindung besonderes Gewicht eingeräumt würde. Sollen politische Mitwirkungsrechte wie die Volksmotion auf nicht-stimmberechtigte Personen ausgeweitet werden, so erscheint dies weitgehend unproblematisch.¹⁴⁴ Sollen Jugendliche sowie Ausländerinnen und Ausländern politisch auch mitentscheiden können, sind sie als Stimmberechtigte aufzunehmen – dann aber als gleichberechtigte.¹⁴⁵

¹³⁵ Daneben gibt es sicherlich weitere Gründe. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt nennt als Schwierigkeiten für den politischen Einbezug von Ausländern u.a. den grossen Anteil bildungsferner Personen an der ausländischen Bevölkerung, das mangelnde Vertrauen in das Staatswesen und in die Behörden sowie die Unkenntnis über und das Misstrauen gegenüber demokratischen Prozessen (siehe den Bericht des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt an den Grossen Rat vom 10. Juni 2015 [FN 64], 9).

¹³⁶ KONRAD SCHWALLER, Die solothurnische Volksmotion – ein neues Volksrecht?, in: Regierungsrat des Kantons Solothurn (Hrsg.), Festgabe Alfred Rötheli, zum fünfundsechzigsten Geburtstag, Solothurn 1990, 221, 231.

¹³⁷ BERNHARD EHRENZELLER, 10 Jahre solothurnische Kantonsverfassung, Was hat sie uns gebracht?, Ein Rück- und Ausblick, ZBl 1999, 553 ff., 564.

¹³⁸ HOFFMANN-NOWOTNY (FN 118), 469.

¹³⁹ Für einen Vergleich zwischen der aufgewerteten Petition und der Volksmotion, siehe die Stellungnahme des Stadtrats von Luzern zur Motion Nr. 223 2010/2012 vom 28. Juli 2011 (FN 102), 5: «Der einzige wirkliche Unterschied zur Volksmotion besteht darin, dass eine Vertretung der Volksmotionärinnen und -motionäre ihr Anliegen vor einer ständigen Kommission des Grossen Stadtrates vertreten darf. Und das Parlament kann mit der Überweisung einer Volksmotion dem Stadtrat einen Auftrag erteilen, was er bei einer Petition direkt nicht tun kann (es bräuchte in so einem Fall eine Motion eines Ratsmitglieds oder einer Kommission).»

¹⁴⁰ Das Motionsrecht nur für bestimmte Personengruppen wurde in den Parlamentsdebatten verschiedentlich kritisiert, vgl. bspw. das Protokoll Nr. 3 der Stadtratssitzung vom 12. Februar 2015 (FN 91), 110. Soll ein politisches Recht nur einem bestimmten Personenkreis eingeräumt werden, muss dieser als potenzieller Rechtsträger zumindest in der (Gemeinde-)Verfassung umrissen sein; die Schaffung neuer Inhaber politischer Rechte auf Gesetzes- oder gar Verordnungsstufe erscheint aus rechtlicher Sicht unzulässig.

¹⁴¹ Art. 8 I sowie 34 II BV.

¹⁴² Direkt verfügen etwa (auch) bis 26-jährige Stimmberechtigte in Olten über das Vorschlagsrecht; indirekt die Stimmberechtigten, die Mitglieder von Jugendparlamenten mit einem Vorstossrecht sind (die Mitgliedschaft ist meist für über 20-jährige Personen offen), siehe die in III.B. besprochenen Beispiele.

¹⁴³ Bei der Ausländermotion werden ausländische Personen z.T. je nach ausländerrechtlichem Status unterschiedlich behandelt.

¹⁴⁴ Die Erfahrungen in Riehen und in Zollikofen mit der ausgeweiteten Volksmotion (oben II.) lassen vermuten, dass eine Ausweitung auch andernorts keine Motionsflut auslösen würde.

¹⁴⁵ Siehe hierzu BISAZ (FN 4).